

---

## *Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro\**

**Emilio E. Dellasoppa\*\***

*O estudo das formas de distribuição do poder e a análise da estratégia utilizada pelos indivíduos e os grupos em suas negociações, constituem um ponto de partida completamente fora do habitual, para compreender o funcionamento de uma organização. Nós os temos utilizado por causa de sua virtude de contestação e de renovação, em uma área freqüentemente paralisada pelo formalismo, e a distinção a que temos chegado entre as organizações caracterizadas por um sistema de relações de poder quase estacionário, e as caracterizadas por um sistema de relações de poder dinâmico, nos oferece, do ponto de vista da teoria das organizações, uma perspectiva extraordinariamente útil. Todavia, como já salientamos, o mundo do poder não abrange mais do que uma parte das complexas relações entre indivíduos e organizações. O mundo do consentimento e da cooperação, cuja importância já aparece quando se procura levar até o fim a interpretação de todas as relações humanas, em termos de análise estratégica, constitui outro aspecto muito importante dessas relações.*

Michel Crozier (1981: 257).

### **Introdução**

**A**s expectativas dos cidadãos do Rio de Janeiro sobre sua polícia têm crescido tão rapidamente quanto os índices de criminalidade e a incapacidade da instituição de apresentar respostas à altura. Ao mesmo tempo, a falência da instituição policial passa a ser um lugar comum. Sua ineficiência e corrupção pareciam estar atingindo, simplesmente verificando o noticiário, níveis sempre maiores, apesar da precariedade das estatísticas e da indigência metodológica no tratamento dos dados.

Perante este reiterado quadro, no início de cada administração do Estado convocam-se novos nomes para comandar um processo de recuperação e reformulação da instituição, no intuito, em alguns casos, de sentar as bases de

---

\* Agradeço os comentários realizados por Roberto Briceño-León, José Vicente Tavares dos Santos, Juan Pegoraro, Inés Castro Apreza, César Caldeira, Enrique Oviedo, Juan Félix Marteau, Tosca Hernández, Cristina Mateo, Eduardo Paes Machado, Zoraia Saint'Clair Branco Bonelli, César Honorato, Emir Sader, Pablo Gentili e Mione Apolinário Sales. As falências deste trabalho, ainda em andamento, são da minha exclusiva responsabilidade.

\*\* Professor-investigador da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, Departamento de Política Social.

uma política de segurança sustentada na racionalidade, no tratamento da informação confiável e no planejamento. Estamos testemunhando os passos iniciais de uma nova tentativa.

É no contexto deste processo que se coloca a possibilidade de um trabalho de pesquisa sistemático não apenas sobre o funcionamento e estrutura da atual organização policial, como do processo de mudanças e das estratégias colocadas em operação neste contexto pelos diversos atores. É absolutamente clara a importância destas reformas no âmbito da Secretaria de Segurança, porém vale a pena recordar que "...Os resultados são obtidos explorando oportunidades, e não resolvendo problemas. Tudo o que pode ser esperado da resolução de um problema é o restabelecimento da normalidade" (Drucker, 1996: 17). E este ponto, sem dúvida, diz respeito ao processo de consolidação e ampliação da democracia no Brasil.

### **A organização como problema: a abordagem sistêmica-estratégica**

Neste projeto considera-se que a polícia não é um fenômeno "natural", mas uma construção social e um âmbito de socialização, e que representa uma solução específica ao problema da ordem pública colocado nas circunstâncias da estrutura de relações sociais existente no Brasil. Também não é um corpo transparentemente organizado: é o âmbito de conflitos entre seus membros, relações de poder, influências, negociações e *trade-offs*, corrupção e cálculo racional por parte de seus membros. Seguindo a abordagem organizacional de Crozier e Friedberg (1977), consideramos que a relação da organização Polícia Civil com seu entorno implica também um processo de relações de poder e negociações nos limites da organização. Num rápido mapeamento, tratamos de apresentar o conjunto de atores sociais que se localizam no entorno da organização cujos comportamentos influenciam e afetam em alguma medida a capacidade funcional da organização Polícia Civil para atingir seus objetivos, de acordo com as políticas de segurança estabelecidas. Até pouco tempo atrás, podia-se verificar entre a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e seu entorno uma extrema persistência de incidentes, e a carência de uma abordagem para a resolução destas questões, que remetem àquela longa listagem de traços fenomenológicos que indicamos adiante. Porém, subsiste na consideração da relação da organização com a sociedade a pergunta formulada tempos atrás pelo anterior Chefe da Polícia Civil, Dr. Hélio Luz: *Existe real interesse por parte da sociedade numa polícia eficiente?*

Nossa abordagem do problema toma como objeto de reflexão a organização considerada como um fenômeno de importância relevante nas sociedades modernas. Ainda, considera o estudo das organizações como um ponto de partida para o estudo da sociedade. Esta sociologia das organizações situa a dinâmica

social no interior da organização conceptualizada como “...uma construção humana destinada a cumprir um conjunto de funções sociais” (Crozier & Friedberg, 1977: 23).

Os elementos sistêmicos e estratégicos completam nossa abordagem: pretende-se pensar a totalidade da instituição, assim como suas interações dinâmicas, para atingir suas transações na fronteira com o sistema social.

Completando nossa abordagem, os atores na organização policial são analisados a partir da compreensão dos seus comportamentos estratégicos, num contexto onde o poder é conceptualizado como uma relação de interação e uma relação de força que influi diretamente nas possibilidades de obtenção de seus objetivos privados (ou grupais) no contexto dos objetivos gerais da instituição (Crozier & Friedberg, 1977: 56-59). Neste ponto, são uma referência importante os trabalhos de Schelling (1964, 1980), aplicando a teoria dos jogos a situações de interação com restrições estruturais.

Finalmente, a consideração da instituição policial como um sistema de ação aberto nos conduz à análise de suas relações com a sociedade, considerada como ambiente do sistema, como processos de poder e de trocas, tanto materiais como simbólicas.

### **O marco teórico, ou a pergunta sistemática sobre a disfunção**

O marco teórico desta pesquisa está constituído por uma re-elaboração de elementos da obra de Michel Crozier (Crozier, 1972, 1981; Crozier & Friedberg, 1977; Ansart, 1990; Leca & Jobert, 1980) aplicando o funcionalismo estratégico à teoria sociológica das organizações. Esta abordagem considera as organizações como um elemento constitutivo fundamental das sociedades modernas, e como uma primeira etapa na análise sociológica das próprias sociedades modernas como um todo. Também os aspectos de diagnóstico de situações de crise e de intervenções possíveis são desdobramentos desta *démarche*. Neste ponto cabe assinalar que privilegia-se a análise dos efeitos perversos ou contra-intuitivos (Boudon, 1989) num contexto de avaliação de objetivos propostos/meios empregados<sup>1</sup> na sua consecução, e que, ainda que colocando a intervenção como possível e como produtora potencial de mudanças nas relações internas da organização, estas intervenções devem realizar-se partindo do interior da organização, no âmago de suas relações internas mais fundamentais e não contra elas (Ansart, 1990: 281). Mais adiante retomaremos estes pontos, que têm muitas vezes fundamentado a crítica desta abordagem como sendo excessivamente conservadora.

A eleição do funcionalismo como abordagem adequada para o estudo das organizações não implica, de modo algum, qualquer tipo de radicalização filosófica do conceito (Ansart, 1990: 64). Este paradigma incorpora criticamente como influências a reflexão weberiana sobre a burocracia e suas disfunções, e o

pensamento da teoria clássica das organizações (Taylor, Fayol, Mayo, e ainda R. Merton, Gouldner, March e Simon, Selznick, Homans, Lipset, etc.). Evidentemente, R. K. Merton e T. Parsons são referências importantes. Junto com o funcionalismo, o paradigma analítico incorpora conceitos do sistemismo, materializados no intuito de se pensar a totalidade, a complexidade, e privilegiar as interações dinâmicas no interior das organizações, antes que as causalidades lineares, interações que são conceitualizadas em termos de causalidades sistêmicas (Crozier & Friedberg, 1977: 230 ss). A abordagem também assinala suas diferenças com o estrutural-funcionalismo de N. Luhmann (Crozier & Friedberg, 1977: 111).

Cabe assinalar que, ao nos posicionarmos dentro desta teoria, estamos aceitando uma mudança radical no lugar central da dinâmica social, que se situará no interior das organizações concebidas como construções humanas (“construções de ação coletiva”) destinadas a realizar um conjunto de funções sociais (Crozier, in Crozier & Friedberg, 1977: 15 ss). Estas organizações não são, portanto, nada que se pareça com um “fenômeno natural”, com dados “quase naturais e objetivos” no sentido durkheimiano, ou ainda entes abstratos, mas devem ser analisadas dentro do problema mais geral da possibilidade humana da ação coletiva, organizada. Esta concepção coloca distância das concepções marxistas e estruturalistas, que assumem determinações ao nível das forças produtivas ou fazem do ator/agente/sujeito um simples suporte de uma estrutura determinante. De forma oposta, esta abordagem enfatizará e se questionará sobre as estratégias possíveis e efetivamente colocadas em prática pelos sujeitos/atores, procurando estabelecer as motivações e lógicas destes, na sua interação com as condições organizacionais, que orientam porém não determinam os atores, sempre procurando estabelecer a adoção de lógicas e condutas que lhes sejam favoráveis na perseguição de seus interesses de acordo com a sua representação destes interesses.

As teorias weberianas sobre a burocracia são também revisadas criticamente, ironicamente talvez, quando a idéia da superioridade absoluta do modelo hierárquico regulamentar e burocrático é desqualificada pelos dados empíricos. A teoria sociológica de M. Crozier sobre as organizações (Ansart, 1990: 65) poderia ser inscrita na tradição de liberalismo comparativo das instituições de A. de Tocqueville<sup>2</sup>.

Quais são os elementos fundamentais que fazem parte do paradigma que estamos adotando? Em primeiro lugar, os dois já citados: primeiro, adota-se um tratamento sincrônico da organização no contexto de uma formação social específica. Não há referências metodológicas à *história* da organização<sup>3</sup>. Também não há qualquer referência a estruturas de desigualdade (de classe) como constitutivas da organização. Privilegiam-se as questões que dizem respeito às relações funcionais, como por exemplo as relações de poder, o funcionamento interno e preferencialmente suas disfunções, as atitudes dos diferentes agentes (atores), os processos de divisão (“panelamento”) e/ou de cooperação entre os diferentes grupos e subgrupos, as atitudes recíprocas dos atores, suas

representações e as relações internas na corporação (note-se que nestes três últimos pontos a abordagem incorpora elementos da psicologia social). Quando este paradigma analítico enfatiza os comportamentos dos atores, o faz simultaneamente com uma hipótese inicial de uma margem de liberdade dos atores nas condições organizacionais objeto de estudo, e considera esses comportamentos como estratégias passíveis de se constituírem em objeto analítico do ponto de vista da sua racionalidade. “Uma situação organizacional determinada jamais coage totalmente um ator” (Crozier & Friedberg, 1977: 91). Estas estratégias estão constituídas pelo comportamento do ator na sua organização. Trata-se de um comportamento ativo, sem que necessariamente tenha o ator estabelecido objetivos claros e constantes. Há um processo de realimentação cognitiva do ator levando em conta os resultados obtidos em relação aos seus objetivos e aos novos dados da realidade. Aqui devemos salientar que o comportamento do ator sempre terá um significado que poderá ser abstratamente racional considerado em relação às oportunidades definidas pelo contexto, mas será racional em relação ao comportamento dos outros atores, à posição que eles adotam no jogo que se estabelece entre eles (Ansart, 1990: 70; Crozier & Friedberg, 1977: 56).

A importância atribuída à análise das disfunções no interior da organização implica na necessidade de algumas precisões sobre as possibilidades e condições de existência da “melhor solução”, ou da melhor escolha no sentido da escolha racional. Nesta abordagem consideramos a inexistência desse “*one best way*”, que muitas vezes aparece em teorias contemporâneas como um ressaibo do taylorismo do início do século XX.

## **O poder como fundamento da ação coletiva**

Quando pensamos o problema do poder do ponto de vista dos atores, devemos salientar que não está concebido como um atributo ou propriedade inerente aos atores, mas como uma relação vinculante dos atores à obtenção de um objetivo comum próprio da organização que, por sua vez, serve de marco condicionante dos objetivos individuais dos atores. Dentro desta concepção, o poder é uma relação de troca, sempre ligado aos processos de negociação, e uma relação de força, dado que geralmente os termos em que a troca se dá são mais favoráveis pelo menos a uma das partes envolvidas. Mesmo dentro das condições gerais estabelecidas pela referência da organização, cada um dos atores é concebido como dispendo de uma margem de liberdade variável, sendo que um objetivo estratégico de capital importância para todos os atores é ampliar, ou pelo menos defender, essa margem de liberdade.

Assim como o poder é considerado o fundamento da ação organizada, o jogo é considerado seu instrumento. A partir da concepção do poder como uma relação

de troca e uma relação de força, pode-se observar que estas relações podem ser assimiladas a um jogo, que poderá ser definido da seguinte forma:

Jogo (Ji): conjunto (Ci) de estratégias (Ei) que se desenvolvem a partir de recursos (Ri) e de meios (Mi) segundo as regras organizacionais (r) e que implicam em apostas (ai)<sup>4</sup>.

Assim como nesta abordagem o poder é considerado uma dimensão crucial para a compreensão do fenômeno organizacional (e burocrático), cabe assinalar que o uso do conceito não é freqüente na literatura de administração, fundamentalmente a americana. Na obra de P. Drucker citada acima, poder sequer figura como um verbete, e até recentemente havia um certo consenso em torno do poder como *dirty word* que certamente está relacionado com o abuso do poder, seja na política seja nas organizações de qualquer natureza na sociedade americana<sup>5</sup>.

## **A análise cultural**

Mas, ao mesmo tempo que se concebe a interação dos atores no interior da organização na forma de um jogo de estratégia, a abordagem funcionalista-estratégica permite re-introduzir a dimensão afetiva, na forma de vivências (“le vécu émotionnel”) na sua análise das relações entre os atores e destes com a organização. Muitas estratégias defensivas dos atores incluem elementos de hostilidade, que servem para o ator tanto para sustentar a própria *representação* da sua liberdade como para defender, na prática, sua própria *margem de liberdade* dentro da organização. Também, as negociações que fazem parte do jogo implicam em cargas afetivas que precisam ser levadas em conta, e é precisamente a dimensão afetiva no funcionamento e estabelecimento dos jogos estratégicos das organizações que permite reconhecer o embasamento cultural específico das estratégias dos atores. A análise cultural é concebida, assim, como parte indispensável desta abordagem, porquanto permite delimitar o alcance da teoria e qualificar sua aplicação em diferentes organizações, implicando diferentes contextos culturais<sup>6</sup>.

Mesmo reconhecendo os aportes do interacionismo simbólico e da fenomenologia na compreensão do vivido pelo ator, esta abordagem critica as extrapolações abusivas que são comuns nestas escolas, fazendo de elementos centrais (interação, etc.) objeto de generalizações abusivas que desconhecem a dependência desses elementos de sua posição no sistema de ação concreta.

## **Conflito, racionalidade e estratégias**

Uma característica marcante desta abordagem é a concepção de que a dinâmica do conflito nas sociedades modernas deverá ser analisada no *locus* que precisamente se constitui num traço principal nesse tipo de sociedades: as suas

organizações. O desenvolvimento das análises do conflito no interior das organizações fornece importantes elementos para uma compreensão das matrizes constitutivas desta abordagem. A análise do conflito não poderá ser feita sem enfrentar o problema do poder, que é central para a sociologia das organizações<sup>7</sup>. Porém, o tratamento do problema tem se caracterizado desde os primórdios da sociologia das organizações por uma dificuldade, quando não uma omissão, na consideração do poder nas organizações. Participam desta dificuldade concepções originais da chamada organização científica do trabalho (Taylor, Fayol), que Crozier costuma denominar de “racionalismo clássico”, que postula a possibilidade da gerência racional dos processos de trabalho (e, em definitivo, da ação coletiva) ignorando as relações humanas e utilizando apenas incentivos monetários ou ideológicos, sendo, portanto, indiferente aos problemas das relações de poder. A crítica da escola racional, realizada pelo interacionismo (Mayo, Homans, Lewin) já no início da década de 1930 nos Estados Unidos, implicou no reconhecimento da existência “...de todo um conjunto de sentimentos complexos, que governam as respostas e as recusas dos indivíduos às exigências da produção...” (Crozier, 1981: 214). Porém, esta escola de pensamento também não consegue, ao se interessar quase que exclusivamente por esse complexo de sentimentos, analisar satisfatoriamente o problema da ação no interior das organizações, que continua a ser interpretado nas bases do racionalismo mecanicista de Taylor, Fayol, etc. “...essa fuga diante dos problemas do poder corresponde a uma filosofia, senão conservadora, pelo menos um pouco quietista. Com efeito, dando sempre primazia aos valores de integração e harmonia, os interacionistas tendem a esquecer que o descontentamento, as divisões e os conflitos constituem o preço que uma ‘sociedade aberta’ deve pagar pelo progresso” (Crozier, 1981: 217)<sup>8</sup>.

A mudança na amplitude da abordagem está simbolicamente retratada na imagem de que um ser humano não é apenas uma mão, como era para o racionalismo clássico, mas uma “...mão, uma cabeça, um projeto, uma liberdade...”. A aplicação deste método não deveria limitar-se apenas aos níveis gerenciais, de decisão, mas atingir também os atores dentro da organização, os executantes, considerados também como agentes livres, com a possibilidade de gerar estratégias tanto de adaptação como de ampliação das suas margens de liberdade dentro da organização.

Porém, a organização opera permanentemente como uma instância que constribe as margens de liberdade dos atores, reduzindo suas possibilidades reais de negociação e permitindo assim a resolução dos problemas de cooperação (Crozier & Friedberg, 1977: 54). Ainda, é importante destacar que esta ação coletiva se desenvolve para esta abordagem num contexto que está determinado por uma *racionalidade limitada*, segundo o conceito desenvolvido por March e Simon (1958). Não existe, na prática, por parte dos atores nas organizações, a busca sinóptica da melhor solução para um problema dado; não existe, portanto,

a capacidade de otimização<sup>9</sup>. Portanto, na prática, os atores escolhem a primeira solução para um problema específico que atinge ou supera seu requerimento mínimo de satisfação. Resumindo brevemente as hipóteses que fundamentam o conceito central de estratégia, encontramos (Crozier & Friedberg, 1977: 55): a) O ator raramente tem objetivos claros, e ainda menos projetos coerentes; b) O comportamento dos atores é sistematicamente ativo. Mesmo que sujeito a restrições, nunca está diretamente determinado: ainda a passividade do ator e de certa forma o resultado de uma escolha; c) O comportamento do ator sempre tem um sentido: o fato de não poder ser referenciado a objetivos claros não significa que não possa ser racional...; d) o comportamento do ator tem sempre dois aspectos: um ofensivo e outro defensivo; e) não há, no limite, comportamento irracional...o descobrimento de regularidades pelo analista não tem sentido senão em relação a uma estratégia. “Enquanto a reflexão em termos de objetivos tende a isolar o ator da organização que a ele se opõe, a reflexão em termos de estratégia obriga a procurar no contexto organizacional a racionalidade do ator e a compreender a construção organizacional na experiência vivida dos atores” (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 57). Os atores estão permanentemente concebendo e implementando estratégias para defender seus objetivos e suas margens de liberdade e aumentar suas vantagens. No aspecto ofensivo, eles procuram constranger outros atores para a consecução de suas próprias demandas; defensivamente, procurarão fugir do constrangimento pela defesa de sua liberdade de ação e suas margens de manobra. Finalmente, cabe assinalar que estas estratégias não são (nem poderiam ser) arbitrárias e não sujeitas a regras. As construções de ação coletiva que são as organizações indicam o leque de estratégias possíveis de serem implementadas pela sinalização de regras relativamente conscientes e formalizadas.

Os atores utilizam as áreas de incerteza que podem eventualmente controlar como fontes de influência e manipulação de outros atores. Aqueles que controlam informações ou processos que os fazem imprescindíveis poderão com maior facilidade ter comportamentos e desenvolver estratégias que escapem ao controle dos outros atores na organização (ver, neste mesmo volume, como um exemplo desta estratégia, o trabalho de César Caldeira sobre seqüestros no Rio de Janeiro, e Caldeira, 1997).

Para além do comportamento dos atores, resta então a questão fundamental de toda organização: como processar a integração destes comportamentos estrategicamente orientados, que possuem muitas vezes objetivos diferentes entre si e em relação aos objetivos da própria organização? Esta integração apenas poderá ser feita pela ativação das relações de poder, que, por sua vez, são construções sociais inacabadas e sempre em reformulação no interior das organizações, justificando assim a existência permanente e fundamental do conflito. E este conflito, que tem seu fundamento no poder, tem no jogo sua ferramenta de expressão. “O jogo é o instrumento que os homens têm elaborado



para reger sua cooperação. É o instrumento essencial da ação organizada. O jogo concilia a liberdade e a restrição. O jogador conserva a sua liberdade, mas deve, se quer ganhar, adotar uma estratégia racional em função da natureza do jogo e respeitar as regras dele. Isso quer dizer que ele deve aceitar, para que seus interesses progridam, as restrições que lhe são impostas. Caso se trate de um jogo de cooperação, como é sempre no caso de uma organização, o produto do jogo será o resultado coletivo procurado pela organização” (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 113).

### **As relações com o ambiente: uma abordagem macro em diálogo com uma micro<sup>10</sup>**

A seguir, vamos realizar um rápido mapeamento de alguns traços fenomenológicos da sociedade brasileira que consideramos relevantes na sua participação nos processos de poder e de intercâmbio com a organização policial que estamos estudando. “Em outros termos, mesmo que o funcionamento ‘interno’ de uma organização deva ser conceitualizado como o produto de um conjunto articulado de jogos cujas regras limitam os atores que nele participam e mediante os quais se opera a integração parcial de suas estratégias divergentes, mesmo assim as relações com o ambiente podem ser consideradas como os produtos de outros jogos que vão além das fronteiras formais da organização e cujas lógicas e regras próprias –ao definir as possibilidades e capacidades de ação dos diferentes participantes– se convertem na *mediação* fundamental das influências do ambiente” (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 163). Portanto, para entender a relação entre a organização e seu ambiente, deve-se analisar a origem, a manutenção e os mecanismos de regulação desses jogos, tanto como suas relações com os jogos próprios (internos) da organização. No nosso trabalho estamos sugerindo a existência de relações isomórficas entre os tipos de jogos desenvolvidos tanto no exterior como no interior da organização policial. Mais adiante analisamos em algum detalhe a estruturação do jogo de relações colusivas e suas mútuas relações. Vejamos, então, algumas características básicas do ambiente da organização<sup>11</sup>.

Em primeiro lugar, cabe considerar a evolução do sistema de indicadores sociais que está diretamente relacionado com atribuições específicas da Polícia. Os primeiros a serem considerados são os indicadores de violência na sociedade brasileira. A verificação empírica do aumento dos indicadores de violência na sociedade brasileira ao longo das últimas quatro décadas impõe pensar as transformações sociais que nela aconteceram e que afetaram a percepção da violência como fato social, sua magnitude e sua influência na estrutura de relações sociais. Os processos de transformações políticas, econômicas, demográficas e sociais, observados *apenas do ponto de vista da evolução dos*

*índices considerados*, permitem inferir a evolução do sistema socioeconômico brasileiro como experimentando uma bifurcação em relação à sua trajetória virtual original já na década de 1960, fundamentalmente do ponto de vista do aprofundamento das desigualdades. Não é por acaso que aparecem e se perpetuam as imagens dos “dois Brasis”, da “Belíndia”, em correspondência com este momento. A fragmentação, uma das conseqüências do processo de bifurcação sistêmico descrito acima, e que devemos analisar em termos de diferenciação crescente da sociedade brasileira, se dá junto com a marginalização econômica e social de substantivas parcelas da população. Assim, encontra-se, no início de qualquer consideração sistemática dessas clivagens sociais, a constatação de que praticamente um terço da população brasileira luta contra um cotidiano de pobreza absoluta. Ainda, herdeira de um passado escravocrata recente, a sociedade brasileira como um todo tem raramente assumido a presença de um *problema racial* como elemento adicional de fragmentação, fato nem sempre lembrado na produção das ciências sociais.

Para avançar na proposta de compreender a dinâmica das transformações sociais e demográficas relacionadas ao fenômeno da violência na sociedade brasileira, como pano de fundo de nossa análise institucional examinaremos algumas características específicas da estrutura social brasileira. Estamos, neste ponto, nos colocando dentro do conjunto de abordagens que privilegiam o nível macrossocial.

Sabemos que nenhum fator isolado ou soma mecânica de fatores poderá explicar um fenômeno social complexo como a violência na sociedade brasileira. Antes de avançar qualquer explicação, pensamos que, nesta etapa fenomenológica, devemos identificar e examinar diversas características que fazem parte do problema da violência no Brasil entanto manifestações, no sentido de uma “...análise do *continente*, pois ela desconta que o *conteúdo* latente verdadeiro emergirá dos critérios aos quais o continente obedece...” (Moles, 1995: 131). Estes traços fenomenológicos, que podemos identificar dentro da estrutura de relações sociais no Brasil, são o produto atual da interação ao longo do período considerado, dentro do sistema social do Brasil, de múltiplos subsistemas. Resultam da interação entre os sistemas cultural, econômico e político, incluindo-se aqui o Estado e suas instituições, como também as diferentes forças políticas, institucionalizadas ou não. Estes sistemas interagem com a população enquanto sistema demográfico. Este sistema demográfico muda no tempo sob os efeitos da transição demográfica, as migrações internas, os processos de urbanização e metropolização, o aparecimento das “ondas jovens”. Todos estes processos operam sobre a estrutura de relações sociais, e, apesar de estarem ocorrendo profundas transformações, muitas vezes são percebidos como operando sobre uma base de *invariância, de resistência à mudança*. Sobre este ponto voltaremos mais adiante.

Nessas mudanças que ocorrem na estrutura de relações sociais, devemos salientar as que operam necessariamente sobre a racionalidade dos indivíduos, as

normas sociais e os conceitos de ordem que a análise sociológica tradicionalmente identifica (Elster, 1990a, 1990b). Todo este processo de complexas interações apresenta, exteriormente à consideração da pesquisa, um número de indicadores, sistemas externos à organização, que contêm propriedades, valores e condutas que denominamos traços fenomenológicos e que podem ser comparados com os existentes no início do processo.

Esses traços fenomenológicos que consideramos importantes para a descrição das propriedades do sistema pertencem a ambientes específicos à organização, assumindo desde formas institucionais ou organizativas, até condutas, valores e representações sociais. Dentro destes ambientes específicos destacamos, no caso do sistema judiciário, a impunidade e a fragilidade do sistema de justiça criminal, sendo que a impunidade é um conceito que implica em complexas determinações, não apenas juridicamente técnicas, mas também em termos de valores e representações sociais no conjunto da sociedade brasileira. No caso do sistema estatal, a corrupção nos diferentes órgãos estatais, mas também as transações corruptas na fronteira da organização, processadas muitas vezes tanto por agentes internos como por intermediários (*relais*). No caso do sistema cultural, devemos apontar as representações sociais sobre o uso de força letal ou violência explícita pela polícia, o desenvolvimento de uma sociabilidade defensiva e o papel da mídia. Na relação com sistemas de administração privada de segurança e justiça, o vigilantismo, as chacinas e os linchamentos; na relação com o crime organizado e sua globalização, as relações de interação e combate ao crime organizado; e, finalmente, na relação com o sistema demográfico, as mudanças experimentadas na estrutura demográfica brasileira, fundamentalmente a emergência da “onda jovem” e seu impacto sobre as políticas sociais e de segurança. Esta lista é necessariamente provisória, tanto em alcance como em conteúdo.

Essas características devem ser colocadas contra o pano de fundo das extremas desigualdades sociais da sociedade brasileira. Essas desigualdades apontam as limitações do processo de democratização política do país. A lista é necessariamente controversa, mas tentaremos manter a maior proximidade possível com os fatos. Nossa abordagem, ciente das dificuldades do complexo tema, propõe-se então, como primeiro passo, a elaboração de uma “fenomenologia densa” (Elster, 1990a) que possa dar conta da identificação dos elementos de importância substantiva.

Vamos começar com a impunidade (o tratamento de outros traços se encontra mais adiante), que acreditamos ser uma característica que assume dimensões específicas na sociedade brasileira. A impunidade no Brasil é marcada por uma *resiliência*<sup>12</sup> extremada, mesmo nos casos onde a pressão da sociedade civil leva a algum tipo de penalidade, que geralmente é limitada em suas conseqüências. Essa elasticidade na impunidade pode ser detectada não apenas nos níveis políticos e econômicos mais

elevados, mas também junto a crimes como o tráfico de drogas, o jogo do bicho e as alegações de chacinas cometidas pela polícia<sup>13</sup>. Nesta situação, as que denominamos adiante *transações colusivas nas redes de consolidação* constituem a impunidade nos sujeitos políticos, econômicos ou criminosos, e garantem “a volta por cima” numa maioria dos casos. Uma característica importante da impunidade é que ela participa tanto de situações internas da organização, de suas transações na fronteira, como também de muitos dos ambientes específicos da organização, o que contribui para outorgar ao conceito uma multidimensionalidade complexa.

Uma pesquisa realizada em 1996 pela Associação Comercial de São Paulo –em escolas, faculdades, *shoppings*, na sede central da entidade e em quinze locais distritais na cidade de São Paulo– teve a indicação da impunidade como a principal causa da violência, para 8,5% das 32.929 respostas colhidas.

### **O jogo como instrumento da ação organizada: impunidade e redes de colusão na “democracia compactuada”**

Dos elementos que citamos acima, acreditamos portanto que seja a impunidade a que merece, pela sua importância, a indagação mais sistemática. Levando em conta as colocações anteriores, consideramos importante adiantar e discutir uma hipótese explicativa que pode dar conta de uma parte do problema. Pensa-se que o resultado do colapso destas relações colusivas que permeiam a sociedade brasileira é o aparecimento de condições de emergência do uso da violência para a resolução de conflitos, na ausência ou debilidade de mecanismos alternativos institucionalizados para dilucidar situações de conflito nos diferentes níveis da estrutura de relações sociais, num quadro de desigualdades crescentes. Este quadro de desigualdades cria possibilidades de acesso a mecanismos institucionais muito diferenciados e acaba se constituindo em um elemento sinérgico com a estrutura de relações colusivas.

Trabalhamos com a hipótese da existência na sociedade brasileira de estruturas de relações sociais de características isomórficas<sup>14</sup>, que devem ser pesquisadas em relação não apenas ao problema da violência nas suas diferentes manifestações, como também em relação ao tema do poder e da dominação<sup>15</sup>. Verifica-se, no conjunto da sociedade brasileira, tanto ao nível das relações intersubjetivas, intersetoriais (de grupos econômicos, políticos, culturais, etc.), a existência de redes de relações colusivas (conluíus)<sup>16</sup>, que fazem parte irredutível da prática quotidiana e, ao mesmo tempo, se constituem num elemento decisivo de viabilização e operacionalização de qualquer instância política institucional, desde o município até o governo federal. O resultado da existência destas redes, como tentamos mostrar, é uma marcante estabilidade, uma grande inércia da estrutura de relações sociais no Brasil.

Essas transações colusivas devem também analisar-se levando em conta que se constituem em formas de dominação intersetoriais<sup>17</sup>. Percebe-se que o sistema de reconhecimentos mútuos que se estabelece apresenta uma tendência a maximizar a incorporação dos diversos setores autônomos que “entram no jogo” na rede de consolidação. E tende, ao mesmo tempo, a marginalizar aqueles setores cuja dinâmica interna é tal que impede ou limita sua participação no jogo de reconhecimentos mútuos (Dobry, 1986: 112).

Todo um conjunto de princípios pragmáticos de não-ingerência opera nas redes de consolidação. A arte de “fechar os olhos” estende-se não só ao nível rotineiro do uso patrimonialista de recursos públicos para objetivos políticos privados, como às decisões do judiciário e ainda àquelas decisões políticas que dizem respeito à organização do Estado. Desta maneira, um porta-voz da Presidência da República pode conceber com naturalidade um sistema político democrático como uma “democracia compactuada” –quer dizer, articulada mediante os conluios dos setores que participam de uma rede específica de consolidação: a do poder político<sup>18</sup>.

Esta situação está diretamente relacionada com as características e funcionamento dos sistemas cultural, político, econômico e social no Brasil. Daí que muitas vezes pode afirmar-se uma associação estreita entre a existência de uma determinada situação de crise (econômica, política ou social) e uma crise das relações colusivas que envolvem determinados setores. A partir deste ponto, podem explicar-se situações de deslegitimação do sistema político que adquirem características crônicas.

Um ponto que destacamos nesta formulação é aquele que diz respeito às *propriedades de invariância* que se desenvolvem nos sistemas nos quais os elementos que os definem reproduzem permanentemente ações nos sistemas de ação, com o que “...estabelecem-se barreiras à mudança”. O tema da invariância de determinados padrões de relações sociais, e de resistência à mudança, caracterizado em termos de propriedades sistêmicas da estrutura social brasileira, permite entender temas recorrentemente descritos na literatura como o “peso do passado”, a “persistência de mecanismos de reprodução do autoritarismo socialmente implantado”, o “tecido complexo de poderes” e a “rigidez hierárquica” (NEV/USP, 1992: 16)<sup>19</sup>.

Esta propriedade manifesta-se nos subsistemas e elementos (especialmente aqueles mais marcados pelo clientelismo e fisiologismo) com uma força significativa. Geralmente as manifestações que a justificam apresentam-se tipicamente sob a forma de resgate de algum tipo de código de honra ou fundamento ético, o que se relaciona estreitamente com a estrutura de clã destes setores ou “grupos de colusão”, que descansam largamente em relações de confiança mútua e lealdade. Cabe assinalar aqui que as organizações não podem funcionar sem a constituição de conjuntos de redes permanentes, que operam na

sua fronteira com o ambiente e se estruturam em torno de intermediários (*relais, brokers*) privilegiados de diversa natureza, que se tornam indispensáveis para sua ação (Crozier in Crozier & Friedberg, 1977: 166-7): “Braços alongados do ambiente perante à organização, os *relais* são também agentes desta perante o ambiente. Estes dois aspectos do seu rol são inseparáveis porque são complementares. Um não existe sem o outro: estruturalmente os *relais* têm uma dupla face e devem viver com as contradições que resultam disso”. Porém, dadas as condições de relacionamento dos intermediários com as organizações no caso brasileiro, muitas vezes pode-se considerar que as condições de corrupção dentro do *esquema* permitem ao intermediário suportar folgadoamente as dificuldades.

Ainda, devemos investigar a presença de uma violência que aprofunda a fragmentação social nas *lógicas específicas* –no sentido weberiano do termo (Weber, 1969: 752)– dos setores sociais (ver, para uma análise de elementos constitutivos destas lógicas, Cardia, 1999). A presença desta violência, entendemos que está diretamente relacionada com o colapso das relações colusivas estabelecidas nas redes de consolidação, que contribui para a reprodução perversa e constante de formas remanescentes originadas no “autoritarismo socialmente implantado”.

### **Uma análise do jogo isomórfico: relações colusivas Lógica e funcionamento do conluio**

Procuraremos então aprofundar a reflexão sobre a trama de relações colusivas que se estabelecem entre os diferentes setores nas redes de consolidação.

Todo um conjunto de perguntas importantes devem ser respondidas em relação a esta questão (o que não significa que venham a ser respondidas neste trabalho preliminar!), como por exemplo: Que tipo de relações ou interações sociais podem ser afetadas pela colusão? (Apenas) aquelas que implicam conflito real ou potencial de interesses entre os atores envolvidos? Que tipo de interesses devem ser considerados? Econômicos e políticos, certamente, tanto no interior como no exterior da organização, e isso abre a possibilidade de um tratamento nos termos da teoria da escolha racional da economia neoclássica/neoliberal, assim como da teoria dos jogos.

Para começar, vejamos a definição que estamos adotando: “Os concorrentes operam em conivência quando decidem afastar da arena certos recursos que estão a sua disposição. Colocar em jogo esses recursos implica para eles fazer o jogo ter um custo muito alto” (Bayley, 1985: 170). A tarefa consiste em compreender o que significa, neste contexto, que o custo do jogo pode ser “muito alto”. Isto está relacionado com um número de regras pragmáticas que evoluem e governam o tipo de recursos que podem ou não ser utilizados na concorrência entre as partes.

Podemos apresentar uma situação muito conhecida como exemplo. Em primeiro de novembro de 1994, o Exército inicia a “Operação Rio”, como resultado de um convênio assinado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal para “...a preservação da lei, da ordem pública e da segurança do cidadão, especialmente para a prevenção e repressão do contrabando de armas e do tráfico de drogas”. Porém, a mesma reportagem do *Jornal do Brasil* (14-16) apresenta as declarações de “um graduado oficial da comunidade de informações”, que afirma para o repórter que o Exército tem trezentos nomes de autoridades do Estado do Rio de Janeiro (da Polícia, do Judiciário, da Secretaria da Receita Federal, da Alfândega, etc.) e de políticos e empresários envolvidos, personagens que representam a espinha dorsal do tráfico. O grau de contaminação seria tão grande que a “simples divulgação dos nomes poderia desestabilizar o País”, e o oficial mostrava-se preocupado com as “conseqüências políticas” de semelhante atitude. Portanto, adota-se um curso de ação que estava desde o início condenado ao fracasso ou à total ineficiência em relação aos objetivos propostos. Cabe assinalar que numerosas vozes alertavam para o descaminho dos objetivos da operação, uma típica execução de medidas destinadas a diminuir, ou pelo menos manter controlado o custo do jogo.

O que mais surpreende neste tipo de ações é que a racionalidade parece estar clara, as conseqüências também, mas nada muda: muito pelo contrario, cada uma apenas vem a confirmar aquelas fortes características de invariância que colocávamos para a sociedade brasileira. Porém, desvendar este tipo de mecanismos sociais e seus isomorfismos pode permitir-nos avançar na compreensão da dinâmica da estrutura de relações sociais no Brasil.

Seguindo a Bayley e ao Dicionário Aurélio, observamos que a colusão tem conotações de segredo, dolo e fraude. Na realidade, muitos atos de conluio são subentendidos, implícitos: os concorrentes não precisam nem querem admitir que não estão colocando em jogo recursos, situação muito freqüente no caso da colusão entre oligopólios econômicos. Analisando o problema de outro ponto de vista, observa-se que as colusões pragmáticas e os acordos normativos têm de alguma maneira o mesmo significado: restrições em interesse da estabilidade (no espaço de confronto: pode ser o mercado econômico, político, etc.). A colusão implica também que ambos os concorrentes estão se autolimitando na formulação de objetivos próprios que possam causar ou aprofundar um conflito. Nesta forma, os confrontos podem ser abafados. O conluio abrange também aquelas situações nas quais os encontros incluem a antecipação do resultado: os não-confrontos, ou retiradas. Não há condição de aceitar o desafio, e compete ao partido mais débil responder com a aceitação simbólica de sua inferioridade, materializada com uma conjuntural retirada estratégica (Bayley, 1985).

Situações semelhantes podem ser observadas nos campos político e social, abundando na área que nos ocupa, da violência e da criminalidade. Determinadas

---

práticas que operam na relação entre repressão e criminalidade podem ser melhor explicadas levando em conta o conceito de colusão no sentido explicitado acima. Não apenas existem interdependências evidentes entre as duas, como ocorre no caso do consumo e tráfico de drogas, como também existem outras interdependências e cumplicidades que se manifestam nas formas de combate à criminalidade. A tese, neste trabalho, é que se estabelece um círculo perverso de reprodução de processos de interação pragmáticos além do limite da legalidade, que permeiam o conjunto da sociedade e que se constituem em elemento básico de composição e sustento de uma situação que reproduz restrições das condutas, com efeitos estabilizantes do *status quo*.

Resulta interessante destacar neste ponto a possibilidade de uma teoria da colusão como subproduto de um enfoque econômico do crime e da punição, tal como aparece no trabalho de Gary S. Becker (1968: 207). Como assinala o autor, “Estas idéias parecem ser úteis na compreensão do sucesso relativo da colusão mesmo nas indústrias ilegais! Assim como as empresas em atividades legais têm um incentivo para praticar a colusão e aumentar preços e lucros, também o têm as firmas que produzem produtos ilegais, como narcóticos, jogo ilegal, prostituição e aborto”.

Mesmo considerando os setores sociais desfrutando de autonomia relativa, estabelecem-se entre estes setores (ou pelo menos entre partes deles) sistemáticas relações colusivas. O conjunto destes setores constituem o que, ao nível global da sociedade, denomina-se neste trabalho rede ampla de consolidação, para diferenciá-la das isomórficas redes locais de consolidação, de menor alcance e complexidade, que operam ao nível dos diferentes subsistemas e setores sociais. Trata-se de uma característica presente nos sistemas políticos democráticos nas suas diferentes versões, sempre interagindo com elementos determinados pela autonomia dos setores. Em particular no caso da estrutura social brasileira, opera-se uma sinergia com a estrutura econômica oligopólica, com a estruturação cartorial de importantes setores do aparato estatal e com os traços decorrentes da herança do passado escravocrata recente.

Neste contexto, as relações colusivas são não apenas poderosas forças intersetoriais de estabilização, mas de dominação, características dos sistemas políticos contemporâneos. Sua articulação opera uma contribuição dos setores ao funcionamento do sistema, consistente em intercâmbios ou relações de complementaridade entre as esferas (subsistemas) sociais diferenciadas. Porém, quanto a seu conteúdo, o elemento mais importante em operação é o conjunto de princípios pragmáticos de não-ingerência que operam nas redes (ampla e locais) de consolidação. Consideramos que estes princípios, cuja formulação prática mais elementar está constituída pela operação (ou a arte) de “fechar os olhos”, representam um dos isomorfismos operantes nos diferentes níveis da estrutura social brasileira (Dobry, 1986). Encontra-se o princípio operando sobre as inter-



relações formuladas entre diferentes setores, sejam estes do judiciário, econômicos, serviços de inteligência, de instituições do Estado, do crime organizado, do esporte, etc. Aqui lembramos novamente a definição de Bayley: esta operação de “fechamento” está diretamente vinculada à avaliação das conseqüências resultantes da utilização de recursos disponíveis no contexto do “jogo” constituído pelas relações intersetoriais.

As relações de complementaridade implicam, para os diferentes subsetores/subsistemas, o estabelecimento de uma teia de reconhecimentos mútuos, que opera com valor legitimante do sistema político (econômico, social, cultural, etc.) e dos próprios setores envolvidos. Expressado de uma outra maneira, podemos dizer que as transações colusivas e seus reconhecimentos mútuos associados produzem para seus protagonistas um adicional de objetivação, porque sobre o esquema montado (lembrar da expressão “montar um esquema”) operou-se um processo de reificação (no sentido de Berger & Luckmann, 1989) que passa a ver o produto da colusão como um modelo natural que deve ser observado nas relações que se estabelecem entre setores sob pena de sanção. Assim, sistematicamente, nas relações colusivas coloca-se em jogo a solidez e a manutenção das definições que os setores (subsistemas) se dão de si mesmos, tanto em relação ao ambiente como a seus próprios agentes, o que, por sua vez, resulta imprescindível para a operação “natural” do jogo de reconhecimentos mútuos. Na manutenção auto-referente das definições, são julgados elementos tais como confiabilidade, disponibilidade e manutenção no tempo. Assim, a naturalidade do modelo de relacionamento leva a que se manifeste uma tendência a incluir o maior número dos mais diversos setores autônomos da sociedade nas redes de consolidação, e à marginalização da importância e peso político dos setores que a dinâmica política leva a permanecer externos ao jogo de reconhecimentos mútuos. Desta maneira, toda uma série de isomorfismos e homologias aparecem quando se observam aquelas que denominamos redes de consolidação locais. Assim como determinadas estruturas políticas são denominadas “grupos de pressão”, podemos similarmente imaginar a existência, disseminada pelos diferentes nós das redes de consolidação, de numerosos e variados “grupos de colusão”, que operam segundo as características delineadas acima.

Finalmente, é importante ressaltar a relação entre as crises de relações colusivas que ocorrem no interior das redes de consolidação com processos de deslegitimação que se desenvolvem nas sociedades democráticas contemporâneas e na sociedade brasileira em particular. Particularmente importante é a erosão e ruptura das transações colusivas entre os principais setores estratégicos (notoriamente entre os setores econômicos dominantes, do governo e militares), o que tem provocado historicamente um afundamento dos “reconhecimentos mútuos”. É neste momento de afundamento das transações colusivas entre os setores “estatais” que se pode entender seu papel estratégico no funcionamento do Estado.

---

Estas considerações justificam-se porque um dos elementos isomórficos mais importantes está constituído pela estrutura de relações sociais, que pode ser associada a um jogo cooperativo entre participantes de um oligopólio. Esta situação é isomórfica com aquelas caracterizadas não apenas com os grupos de colusão concertada, como com aqueles grupos que podem ser qualificados como de colusão tácita. Estruturas que admitem este tipo de caracterização de suas relações sociais podem ser encontradas nos mais diferentes setores da sociedade brasileira, seja no judiciário, nas estruturas políticas e sindicais, na polícia, no jogo ilegal, no tráfico de drogas, nas associações de moradores, nas associações esportivas, etc. Consideramos que estes isomorfismos são objeto de verificação empírica, não constituindo um problema teórico.

### **Ambientes específicos, valores, representações sociais: mais traços no percurso fenomenológico**

Retornamos à apresentação da manifestação de formas, que talvez agora possam ser percebidas mais claramente como caracteres distintivos, que precisam ser especificados e explicados como mecanismos de interação social de pequeno e médio alcance, ou seja, "...modos plausíveis e freqüentemente observados em que as coisas podem acontecer" (Elster, 1990[a]).

*O sistema judiciário.* Entre estes caracteres distintivos, devemos apontar em primeiro lugar a fragilidade do sistema de justiça criminal brasileiro. Junto à impunidade, esta fragilidade, como já foi notado (Adorno, 1992), gera uma baixa proporção de prisioneiros sentenciados. Na Região Metropolitana de São Paulo, em 1992, "de um total de 4.274 prisioneiros acusados por crimes contra a pessoa, 33% foram sentenciados. No caso de crimes contra a propriedade, essa proporção é ainda menor... apenas 28% foram sentenciados". Situação semelhante se verifica em todos os estados da federação brasileira.

*Transações corruptas na fronteira com organizações criminosas.* Diretamente relacionada à impunidade e à fragilidade do sistema judiciário, a corrupção associada à violência tem crescido em importância desde os anos 1970. Esta é uma das conseqüências do desenvolvimento do tráfico de drogas, que ofereceu oportunidades de lucros elevados no próprio tráfico de drogas e de armas de fogo, e na lavagem do dinheiro. A extorsão de traficantes pela polícia tornou-se uma situação comum, a ponto de na polícia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro haver uma chamada "banda podre" que lucrava com a extorsão e outros sérios delitos. A corrupção existe não apenas dentro da polícia, mas também no sistema judiciário e em praticamente todos os órgãos burocráticos. A expressão "montar um esquema" faz parte da linguagem comum, como sinônimo de corrupção<sup>20</sup>.

*Sistema cultural e representações sociais.* Outra das características marcantes é o uso de força letal pela polícia. A proporção extremamente baixa de prisioneiros

sentenciados, causada pelas razões examinadas acima, também se encontra como questão central na crítica levantada pela Polícia Militar (PM) contra a ineficiência do sistema de justiça criminal. Esse ponto é importante porque tem a violência como consequência: como o crime é uma ocupação sem altos riscos, graças à corrupção da Polícia Civil (PC) e à ineficiência do sistema de justiça criminal, na opinião de muitos setores da PM é inútil encarcerar um homicida. Assim sendo, a punição é frequentemente aplicada sob a forma de pena capital, através do uso de força letal. Faz parte da sabedoria popular que “ladrão é pra morrer mesmo”. Essa crença é compartilhada por amplos setores da população, independente de classe social, e é talvez um dos mais perversos resultados do fracasso do sistema de justiça criminal.

*Redes criminosas no mundo globalizado.* Também devemos notar a mudança no padrão dos homicídios. Em trinta anos, o padrão de homicídios no Brasil tem se transformado inteiramente. Complexas redes criminosas, com organização empresarial e conexões importantes, tanto a nível nacional quanto internacional, não controlavam o tráfico de drogas nos anos 1960. O comércio de drogas e armamento pesado, de produtos e instalações químicas, têm se tornado complexo, envolvendo a lavagem de dinheiro e a extensiva corrupção de órgãos governamentais. O homicídio, que no Brasil de trinta anos atrás estava mais associado a causas passionais (Campos Coelho, 1988), hoje em dia tende a estar associado aos conflitos entre gangues de traficantes, às atividades clandestinas dos esquadrões da morte ou “policías mineiras” e “justiceiros”. Mas, como vimos, está também associado ao uso de força letal pelas PMs de vários estados, particularmente do Rio de Janeiro e São Paulo (Pinheiro et al., 1991[a]), assim como aos motivos muitas vezes fúteis que levam à resolução violenta de conflitos nas periferias dos grandes centros urbanos.

*Sistemas de administração privada da segurança e da justiça.* Se observarmos os padrões de violência originados na percepção de um sistema de justiça criminal corrupto, indigno de confiança, lento e injusto, vamos reparar em fenômenos tais como os justiceiros e os esquadrões da morte. Existem também organizações de pistoleiros contratados por pequenos comerciantes e companhias de transporte público nas periferias de muitas cidades brasileiras, para controlar a criminalidade, matando ladrões e até grupos que se recusam a pagar pelo transporte ou simplesmente perturbam a ordem “pública” nas áreas onde tais comerciantes ou companhias de transporte operam. Às vezes o assassinato é cometido por seguranças privados desses empresários, agindo não como justiceiros profissionais, mas simplesmente “fazendo um bom trabalho” na área<sup>21</sup>. A imprensa (jornal *Folha de São Paulo*) atualmente mantém estatísticas sobre o número de chacinas na Região Metropolitana de São Paulo. Essas chacinas produzem múltiplas vítimas, frequentemente relacionadas umas às outras, com a óbvia intenção de eliminar testemunhas. A maior parte desses crimes não são resolvidos e ninguém é punido por eles<sup>22</sup>. A periferia tem suas próprias leis, e a população pobre sabe que a lei do silêncio é a que impera nas favelas. O preço a pagar por um testemunho pode ser a própria morte ou o extermínio da própria família.

---

Enquanto nas áreas metropolitanas as chacinas envolvem uma média típica de três a quatro vítimas por chacina, outros massacres adquirem importância nacional devido ao número muito mais elevado de vítimas envolvidas em cada caso. Alguns desses massacres foram denunciados no exterior. Nos últimos seis anos, oito grandes chacinas aconteceram no Brasil, com mais de 200 mortes<sup>23</sup>.

O linchamento é outro fenômeno brasileiro sobre o qual existe convergência entre o ponto de vista das PMs sobre o uso de força letal, as explicações populares exacerbadas sobre a impunidade de criminosos (incluindo mortes causadas pela polícia) e a inutilidade tanto da polícia quanto do sistema judiciário. A vingança das populações, vítimas do crime e que não têm esperança de obter justiça e compensação por parte da polícia e do sistema judiciário, é percebida como um ato espontâneo. Na realidade, na maior parte dos casos existe uma estrutura oculta organizando os linchamentos (Martins, 1989; Pinheiro et al., 1991b). Entre 1979 e 1989, como mostra Martins (1989), houve 272 linchamentos, metade deles desde o fim do regime militar<sup>24</sup>.

Esta breve e parcial apresentação dos ambientes específicos da instituição policial, pensamos que é de muita importância para salientar as múltiplas possibilidades de intercâmbio de recursos e poder que acontecem na fronteira da organização.

## **Conclusão provisional**

Entendemos que a complexidade proposital do marco teórico adotado se justifica pela própria complexidade do objeto, quando tentamos apreendê-lo nas suas relações com o ambiente maior, que é a sociedade brasileira. Múltiplas questões e disciplinas diversas estão consideradas em relação ao problema da ação coletiva nas organizações das sociedades modernas (Leca & Jobert, 1980): a administração e a teoria das organizações, a economia e o problema do ator racional, a psicologia social e o problema da aprendizagem, a metodologia e a percepção na pesquisa empírica das vivências dos atores, a epistemologia e o fundamento da separação natureza/cultura e a especificidade dos sistemas humanos, a política e os problemas da implementação de políticas públicas e da autogestão das organizações, etc. A escolha da organização como ponto de partida deve ser entendida como uma etapa na análise da sociedade global, o que os autores tentam realizar na generalização do marco teórico como apresentado em *L'acteur et le système*.

Os conceitos fundamentais podem ser resumidos brevemente como sendo: relações de poder como fundamento da ação organizada, jogo como ferramenta dessa ação, estratégias implementadas pelos atores e conflitos no interior da organização e nas suas relações com o ambiente. Nosso trabalho toma como central o problema do poder na análise dos “sistemas de ação concretos”, e como

fundamento da ação organizada neles –no nosso caso específico, a organização da Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro. Em toda a abordagem há uma clara preocupação em ressaltar que, mesmo nas condições de imposição de regras de jogo e leques de alternativas estratégicas por parte da organização, os atores conservam, defendem e lutam por ampliar suas margens de liberdade. A abordagem também leva em conta as dimensões culturais e afetivas nas quais se desenvolve o conflito pela implementação de estratégias conflitantes dentro de uma organização. Isto significa levar em conta os sistemas simbólicos construídos dentro das organizações, que implicam em linguagens, sistemas de representações, signos, crenças, ideologias, etc. Uma segunda versão deste trabalho, a ser produzida dentro do desenvolvimento do projeto de pesquisa, pretendemos que possa já incorporar elementos específicos do nosso objeto de pesquisa, assim como uma releitura crítica dos seus elementos em função dos primeiros resultados obtidos das entrevistas e questionários.

Finalmente, a complexidade do esquema não deve nos fazer esquecer sua limitação intrínseca enquanto tipo ideal do funcionamento de uma organização. Também não esquecemos que, dentro da ordem social existente, a polícia é uma das instituições encarregadas de sua manutenção. Novamente, reaparece a pergunta sobre qual é a polícia que a sociedade quer, e em que medida as mudanças na polícia, tantas vezes tentadas, podem trazer implícitas mudanças também profundas na presente estrutura de relações sociais.

## **Bibliografía**

- Adorno, Sérgio 1992 *Criminal violence in modern Brazilian society: the case of the state of São Paulo*, paper presented at *The International Conference on Social Changes, Crime and Police* (Budapest, Hungary) 1-4 June, Mimeo.
- Ansart, Pierre 1990 *Les sociologies contemporaines* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Bayley, D. H., 1985 *Patterns of policing: a comparative international analysis* (New Brunswick, N.j.: Rutgers University Press).
- Becker, Gary S. 1968 "Crime and punishment: an economic approach", em *Journal of Political Economy* (Chicago) Março-Abril, Nº 76.
- Berger, P. & T. Luckmann 1989 *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Boudon, Raymond 1989 (1977) *Effets pervers et ordre social* (Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France).
- Bretas, Marcos L. & Poncioni, P. 1999. "A cultura policial e o policial civil carioca", em Pandolfi, Dulce Chaves et al. (orgs.) *Cidadania, justiça e violência* (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas).
- Caldeira, César 1997 "Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro (1995-1996)", em *Tempo Social* (Rio de Janeiro) Vol. 9, Nº 1.
- Campos Coelho, Edmundo 1988 "A criminalidade urbana violenta", em *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 31, Nº 2.
- Cardia, Nancy 1999 *Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em 10 capitais brasileiras* (Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos).
- Crozier, Michel 1972 (1970) *La sociedad bloqueada* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).
- Crozier, Michel 1981 (1963) *O fenômeno burocrático* (Brasília: Editora Universidade de Brasília).
- Crozier, Michel & E. Friedberg 1977 *L'acteur et le système* (Paris: Éditions du Seuil).
- Dellasoppa Emilio E. 1995 "Violência, estrutura de relações sociais e interação: relações de conluio na sociedade brasileira", em *Estudos* (Rio de Janeiro) Nº 91.
- Diggins, John Patrick 1999 (1996) *Max Weber. A política e o espírito da tragédia* (Rio de Janeiro: Editora Record).

- Dobry, Michel 1986. *Sociologie des crises politiques* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).
- Donnellon, Anne 1993 “Power, politics and influence: the savvy and substance of action in organizations”, em Cohen, Allan R. (editor) *The portable MBA in management* (New York: John Wiley and Sons).
- Drucker, Peter 1996 *The executive in action. Managing for results* (New York: Harper Collins Publishers).
- Elster, Jon 1990[a] *The cement of society* (New York, Cambridge University Press).
- Elster, Jon 1990[b] “Racionalidade e normas sociais”, em *Revista Anpocs* (Rio de Janeiro) N°12, Vol. 5, Fev.
- Leca, J. & B. Jobert 1980 “Le dépérissement de l’Etat: a propos de ‘L’acteur et le système’ de M. Crozier et E. Friedberg”, em *Revue Française de Science Politique* (Paris) Vol. 30, N° 6.
- March, J. G. & H. A. Simon 1958 *Organizations* (New York: Wiley).
- Martins, J. de S. 1989 “Linchamentos: a vida por um fio”, em *Travessia. Revista do Migrante* (São Paulo) March/August, Vol. 4, N° 2.
- Moles, A. 1995 *Les sciences de l'imprécis* (Paris: Éditions du Seuil).
- NEV/USP 1992 *Projeto de Pesquisa Continuidade Autoritária e Construção da Democracia* (Rio de Janeiro) Apresentação preliminar. Mimeo.
- Pinheiro, P. S. et al. 1991[a] “Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (1981-1989)”, em *Revista USP* (São Paulo) N° 9.
- Pinheiro, P.S. et al. 1991[b] “Democracia, direitos humanos e desenvolvimento econômico e social: obstáculos e resistências: o caso do Brasil”, paper presented at the *Seminário Latinoamericano de Expertos em Direitos Humanos, Democracia, Desenvolvimento Econômico e Social* (Santiago de Chile).
- Schelling, Thomas 1964 *La estrategia del conflicto* (Madrid: Tecnos).
- Schelling, Thomas 1980 (1978) *La tyrannie des petites décisions* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Schmitter, Philip C. 1974 “Still the century of corporatism?”, em *Review of Politics* (Indiana) Vol. 1, N° 36.
- Weber, Max 1969 *Economia y sociedad* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

## **Notas**

1 Quando falamos em meios empregados pelos atores, queremos significar, entre outros: o poder de estabelecer regras gerais, o poder de fazer exceções ou ignorar a regulamentação, o ritualismo como procedimento útil na luta pelo poder, etc.

2 “Talvez porque associasse instituições estabelecidas com o antigo regime e suas ordens sociais, Tocqueville pouco refletiu sobre a sociedade como um lugar de instituições que evoluem contendo o potencial para expressar novas formas de dominação. Weber, ao contrário, via as instituições como o meio mediante o qual o poder atua e as organizações mediante as quais o povo adapta meios para realizar fins. Mas se as instituições surgem da ação humana a fim de realizar objetivos, elas sofrem uma inversão irracional na medida em que o meio transforma-se no próprio fim. Neste ponto, uma instituição torna-se independente da intenção humana e perde sua finalidade original. Finalmente, a institucionalização total das condições de existência acarreta por si própria regras irracionais e arbitrárias de organizações que escaparam a seu objetivo e interesse racional. Estamos agora nas entranhas da burocracia” (Diggins, 1999: 32). Esta citação nos leva de volta ao problema dos antecedentes históricos (comparações diacrônicas, relevância da história das instituições) na análise sociológica. Aparece o problema não apenas da demonstração da existência de vínculos causais (ou, pelo menos, *algum tipo* de vínculo, a ser mostrado e demonstrado) entre recortes temporais, mas também a questão das conseqüências não previstas da ação humana e da emergência de características *novas* que apenas encontram sua explicação nas condições específicas do presente da organização.

3 Esta recusa premeditada a incluir a história da organização e assumir uma abordagem radicalmente sincrônica, podemos entender que se fundamenta pelo menos em dois motivos. Primeiro, o papel decisivo dentro da teoria da concepção da ação como fortemente sujeita a conseqüências indeterminadas e/ou efeitos perversos; e, em segundo lugar, a dificuldade de estabelecer e fundamentar algum tipo de vínculo causal entre recortes diacrônicos.

4 Quando consideramos os atores, percebe-se que cada um deles procurará transformar aos outros envolvidos no jogo em um instrumento para a consecução de seus objetivos pessoais.

5 “O poder é ainda uma palavra suja nos Estados Unidos, e qualquer um que preste atenção às campanhas políticas e processos de eleição do governo encontrará dificuldades para acreditar que a política tem um papel natural e desejável nas organizações. Mas neste mundo crescentemente complexo e interdependente, a obtenção de importantes objetivos organizacionais precisa não apenas de poder, também depende de debates e conflitos sobre objetivos, estratégias e táticas que chamamos ‘política’” (Donnellon, 1993: 113).



6 No caso da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, é importante analisar dentro deste marco teórico trabalhos que tratam especificamente da cultura policial. Porém, deve-se ressaltar o fato de que, na vinculação com um determinado marco teórico (geralmente americano), estes trabalhos tendem a ignorar elementos muito específicos da prática policial no Brasil, como é o caso do freqüente uso da tortura como elemento de investigação (Bretas & Poncioni, 1999).

7 Ver Crozier (1981: Cap. 6) para um tratamento em detalhe da questão das relações de poder e situações de incerteza. Crozier realiza um balanço crítico da produção de duas correntes fundadoras da sociologia das organizações: a teoria racionalista clássica da organização científica e as correntes vinculadas ao movimento das “relações humanas”.

8 “Existe cálculo racional em todos os níveis dos sentimentos humanos, e existe limitação e constrangimento de ordem afetiva em todas as decisões, mesmo nas mais técnicas. Uma visão realista do funcionamento das organizações não é possível, a não ser afastando simultaneamente as duas tentações opostas de simplificação. O homem deve enfrentar, ao mesmo tempo e em todos os níveis, as exigências de uma racionalidade utilitária, indispensável para a realização de seus objetivos coletivos, e a resistência dos meios humanos, dos quais deve necessariamente servir-se. Os problemas de poder formam a trama de arbitragem perpétua à qual ele deve dedicar-se. Tal como foi muito bem observado por Talcott Parsons, esses problemas constituem a preocupação central de qualquer teoria da organização” (Crozier, 1981: 220).

9 A pesar de a moderna teoria gerencial dispor de um variado arsenal de ferramentas matemáticas de otimização (programação linear, etc.), inclusive na forma de pacotes de software, isto não implica que tenha-se superado o problema ao nível sinóptico. Muitas vezes as otimizações nada mais são que respostas parciais para problemas que acabam sendo resolvidos seqüencialmente. Não é por acaso que este tipo de otimizações está mais desenvolvido na área do cálculo do risco.

10 Ver, para uma análise mais em detalhe, Dellasoppa (1995).

11 A referência ao ambiente não deve ser trabalhada em relação a um ambiente indiferenciado, mas ao *ambiente específico* em relação à organização policial.

12 Utilizamos a palavra nos valendo da analogia com a física, onde denomina-se resiliência à propriedade pela qual a energia armazenada em um corpo deformado é devolvida quando cessa a tensão causadora da deformação elástica.

13 No caso do julgamento e da punição de vários assassinos no Estado do Rio de Janeiro (Candelária, Vigário Geral, Acari), os procedimentos, como de

costume, desenrolaram-se de forma extremamente lenta, levando a resultados dúbios, e a inocentar muitos acusados.

14 Na formulação utilizada neste trabalho, duas estruturas sociais (ou interações sociais) S1 e S2 são consideradas isomorfas se é possível estabelecer entre seus elementos uma correspondência biunívoca (chamada então isomorfismo), de modo tal que os resultados de cada operação com dados correspondentes sejam também correspondentes (entre S1 e S2), e se em S1 dois elementos estão ligados por uma relação R(S1), seus correspondentes em S2 estão ligados por uma relação R(S2) semelhante.

15 Procuramos uma explicação que demonstra a racionalidade da escolha das relações colusivas explicada em termos da própria teoria da escolha racional, considerando a presente estrutura de relações sociais no Brasil.

16 Segundo o Dicionário Aurélio: Colusão. [Do lat. *collusione*] S.f. Ajuste secreto e fraudulento entre duas ou mais partes, com prejuízo para terceiros, conluio. E também: Conluio. [Do lat. *colludiu*] S.m. 1. Combinação entre duas ou mais pessoas para lesar outrem, maquinação, trama, conspiração... 2. P. ext. Colusão.

17 Esta concepção se aproxima do “corporativismo social” no sentido de Schmitter (1974: 85-131).

18 Declaração do porta-voz do Presidente José Sarney, Frota Neto (*Folha de São Paulo*. Painel. 4 de outubro de 1987).

19 Isto não implica negar as grandes transformações que, em primeiro lugar no plano econômico, mas também no político, estão acontecendo no Brasil desde o início da transição democrática. Nossa colocação aponta não ao conjunto da estrutura de relações sociais brasileira como um todo, mas apenas àqueles processos que identificamos como isomórficos, e que nos parecem relevantes para nossa pesquisa.

20 Um relatório confidencial da Kroll Associates aponta a inoperância do aparato policial e do judiciário, provocada pela corrupção, os baixos salários e o desaparecimento, o que resulta numa alta impunidade do crime organizado (no caso específico, o crime dedicado ao roubo de cargas). Assinala ainda, no caso de uma gangue no Estado do Paraná, “o desinteresse da polícia local em prender esses suspeitos, que têm ligações de parentesco e amizade com políticos e empresários influentes” (*Folha de São Paulo*, 29 de dezembro de 1997: 3-1).

21 Em fevereiro de 1997, cinco adolescentes foram mortos em Belford Roxo, um dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por um guarda de segurança de uma companhia de transportes privada, depois de terem se recusado a pagar pelo serviço (a passagem custa aproximadamente US\$ 0,55) e iniciado uma baderna no ônibus (*Jornal do Brasil*, 23-24 de

fevereiro de 1997). A privatização do espaço público e o controle da polícia privada encontram-se aqui expressados de uma forma extremada.

22 O jornal *Folha de São Paulo* guarda a estatística de múltiplos assassinatos deste tipo. Durante o ano de 1997 ocorreram 47 chacinas na Região Metropolitana de São Paulo, 25 delas na capital, com 162 mortos. Do total, apenas 23 foram esclarecidas; dos 53 assassinos identificados, apenas 24 estavam presos. Reportagem de Vasconcelo Quadros, *Jornal do Brasil*, 11 de janeiro de 1998, p. 6.

23 Essas chacinas são: Acari (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, julho de 1990), Carandiru (Prisão de Carandiru, São Paulo, outubro de 1992), Candelária (Rio de Janeiro, junho de 1993), Vigário Geral (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, agosto de 1993), índios Yanomâmis em Roraima (agosto de 1993), Taquaril (Belo Horizonte, Minas Gerais, março de 1996) e Eldorado dos Carajás (Pará, abril de 1996).

24 Em Salvador, na Bahia, houve 26 linchamentos em 1988, 82 em 1989 e 112 em 1990. Nos três primeiros meses de 1991 houve 53, o que significa um em cada três dias (Pinheiro, 1991[b]). Linchamentos continuam a acontecer em muitos lugares. Em julho de 1993, em Olaria, um bairro do Rio de Janeiro, três adolescentes suspeitos de serem ladrões, mas mais tarde provados serem inocentes, foram perseguidos por uma multidão e espancados por duas horas e meia, até a morte. Como Martins (1989) coloca, nesses linchamentos que ocorrem em capitais a classe pobre e trabalhadora manifesta sua vontade; eles estão na posição de juizes, rendendo veredictos em relação a crimes aos quais eles são sujeitos. Às vezes, como em Olaria, eles levam inocentes à morte, sob o comando de homens de segurança do jogo do bicho que só desejam “manter a área limpa”.